

Einleitungsstatement: Ziele des Workshops

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

in der aktuellen Ausgabe unseres Jahrbuchs stellen wir für die Länderhaushalte 2013 bereits das „zweite ruhige Jahr zwischen vorsichtiger Erholung und anhaltendem Konsolidierungsdruck“ fest. Wie es scheint, wird auch das Jahr 2014 einen ähnlichen Verlauf nehmen. Der öffentliche Gesamthaushalt erwirtschaftet derzeit kräftige Überschüsse, lediglich die Länderebene fährt im Saldo auf der Null-Linie.

Das lange angestrebte Ziel, die öffentliche Hand solle nur so viel ausgeben wie sie einnimmt, ist seit mehr als zwei Jahren praktisch erreicht. Europa bewundert und neidet die saturierten deutschen Haushaltsverhältnisse. Unterhalb dieser entspannten Oberfläche sortieren sich aber gerade mächtige Strömungen, die wir mit unserem Workshop benennen und nach Richtung und Kraft bemessen wollen.

Im Themenfeld „öffentliche Haushalte und wirtschaftliches Umfeld“ verfolgen wir von der europäischen Perspektive, über Investitionen, Konjunkturbereinigung bis hin zu den kommunalen Disparitäten, wie sich unsere neuen Regelwerke in einer Umgebung bewähren, die sich in wenigen Jahren dramatisch gewandelt hat.

Am auffälligsten ist das gegenwärtige Niedrigzinsniveau, das sich augenscheinlich als Dauerzustand etabliert. Der Bund hat vor wenigen Wochen eine Schatzanweisung von fast 2 Mrd. € mit negativer Rendite am Markt platzieren können. Die Zinslast der Landeshaushalte lag im letzten Jahr nominal nur noch so hoch wie zuletzt vor fünfzehn Jahren. In den Finanzplanungen der Länder ist bis 2017 auch keine Zinswende vorgesehen. Mit jeder Umschuldung wird das niedrige Zinsniveau auf noch längere Zeit gesichert. Eine Änderung ist nicht nur nicht absehbar, sondern gegenwärtig auch gar nicht vorstellbar. Gemessen an der relativen Zinslast zehn Jahre zuvor haben die Länder allein 2013 eine Entlastung von rd. 13 Mrd. € realisieren können. Bis auf weiteres dürften die Zinsausgaben in den Landeshaushalten von rd. 17 Mrd. € als ergiebigste Konsolidierungsreserve gelten. Damit ändert sich in der Praxis unvermeidlich der Blick auf die Schuldenlast.

Einen ähnlichen Vorzeichenwechsel haben viele Haushälter auch bei ihrem letzten Jahresabschluss erleben können: Die Hälfte der Länder, darunter alle ostdeutschen Länder, erzielt mittlerweile Überschüsse. Dort können sich die Haushälter mit neuen Gestaltungsfragen beschäftigen wie der nach „Rücklage oder Tilgung?“. Solchen Luxus wünschen sich alle anderen auch. Das wirft die Frage auf, zu welchem Ende und auf welches Ziel hin der deutsche Fiskus wirtschaften soll. Es könnte sein, dass Überschüsse in der Summe keine geringere politische Dramatik erzeugen als Defizite. Nicht nur, weil der Bürger merken könnte, dass die öffentlichen Überschüsse zugleich sein privates Defizit sind. Sondern eher noch, weil der Bund begründete Ansprüche an die Länder bei der Umsatzsteuer richten müsste.

Wenn das Ideal der Länderebene jedoch dauerhaft die ausgewogene Null sein soll, dann müssen die Länder ihre Haushaltswirtschaften in ganz anderer Weise koordinieren, als das heute der Fall ist. Vertrauen und Zusammenarbeit wären da hilfreicher als Kontrolle und Konkurrenz.

In dieser Hinsicht bieten die Verteilungsfragen das empfindlichste Messfeld. Wir haben es mit unserem Themenschwerpunkt „Finanzausgleich und Finanzverfassung“ an den Anfang unseres Workshops gestellt. Jan Fries wird uns gleich einen Einblick geben zum Stand der Beratungen und Vorbereitungen bei den Finanzministern. Ich freue mich besonders, dass uns mit Matthias Haß der zuständige Abteilungsleiter im BMF die Perspektive des Bundes zu den zentralen Fragen beisteuern wird. Es geht also gleich in medias res und ich rechne für die Länderseite mit einer eiskalten Dusche.

Einen Vorgeschmack lieferte dieser Tage die Diskussion um die Prolongation des Solidaritätszuschlages, dessen Volumen die Ministerpräsidenten aus vielen Gründen und aus allen Himmelsrichtungen für ihre Haushalte ab 2020 beanspruchen. Indes scheint der Bund sich festlegen zu wollen auf eine Integration in die Einkommen- und Körperschaftsteuer, bei der im Ergebnis das Soli-Volumen auch komplett im Bundeshaushalt verbleiben könnte. Damit rückt dann neben den Verwendungsalternativen Investitionen und Altschuldenregelung das Thema Steuersenkung wieder ein Stück nach vorne. Für öffentliche Investitionen, die bei dem gegenwärtigen Zinsniveau so günstig wie selten zu haben wären, soll dagegen „privates Kapital“ interessiert werden. Das setzt freilich die Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur voraus. Banken

und Versicherungen erwarten hier risikofreie Kapitalanlagemöglichkeiten mit ordentlicher Rendite.

Soweit die Altschuldenfrage nicht ganz oder teilweise mit dem Volumen aus dem Soli beantwortet wird und insofern von der Agenda genommen wird, liegt auch darin eine Botschaft. Sie lautet: Eine politische Vorbereitung der Länderhaushalte auf die Zinswende findet nicht statt. Dahinter liegt vermutlich die Einschätzung, dass es in diesem Leben bei Strafe des allgemeinen Untergangs keine Zinswende geben wird. Ob das die eigentliche Botschaft ist, sollte uns beschäftigen.

Immerhin wäre es auf dieser Linie konsequent, für die Zeit ab 2020 die Altschuldenfrage auf ein Überwachungs- und Kontrollproblem zu reduzieren. Die überraschende Idee, der Länderseite doch wieder einen Zugang zum gesamtstaatlichen Kreditspielraum zu eröffnen, ist leider mit schuldenmoralischem Pathos allzu schnell zurückgewiesen worden. Nach Fiskalpakt geht es bei 0,5% des BIP um ein Volumen von immerhin jährlich 15 Mrd. €, das Bund nicht mehr benötigt. Der Gedanke zielte offenbar darauf ab, dem Stabilitätsrat mit einem Teil dieses Volumens auch nach Ablauf der Konsolidierungsvereinbarungen einen politischen Beratungsinhalt zu sichern mit Aufsichtspflichten und einer Art Veto-Recht gegenüber beschlossenen Landeshaushalten. Es scheint in der Politik eine panische Furcht zu geben, solche Ideen überhaupt zu diskutieren. Hier bei uns ist ein guter Ort dafür.

Ein weiterer Ausbau des Stabilitätsrates bedeutet in jedem Fall einen Kontroll- und Machtzuwachs auf Kosten der Landesparlamente. Heribert Prantl beklagte kürzlich in der Süddeutschen Zeitung mit einigem Recht, dass die Landtage mit der Schuldenbremse ihr parlamentarisches Kerngeschäft, nämlich die Haushaltspolitik, verloren hätten. Dieser Bedeutungsverlust ist allenthalben spürbar, nicht zuletzt in den Wahlbeteiligungen. Wir spüren es auch in den parlamentarischen Debatten.

Politische Gewichtsverschiebungen weg von den Ländern hin zum Bund sind nicht nur Bedeutungsverlust, sondern auch Demokratieverlust. In der politischen Wissenschaft hat uns Wolfgang Streeck mit seiner Analyse „Gekaufte Zeit“ besonders sensibel gemacht für demokratiegefährdende Folgen der Finanzmarktkrise. Dieser Aspekt verdient deshalb durchgängig unsere Aufmerksamkeit. Man begegnet im engen Bezirk des Finanzausgleichs und der Finanzverfassung immer häufiger autoritären Phantasien, etwa auf dem Juristentag mit Strafzahlungen für nicht einigungswillige

Ministerpräsidenten oder man denke an den Vorschlag von Artur Benz, der dem politischen Einigungswillen der Ministerpräsidenten mit einer kleinen Expertendiktatur nachhelfen will. Das ist umso verwunderlicher, als gerade auf dem Feld des Finanzausgleichs seit Jahrzehnten einvernehmliche Gesetzgebungslösungen zustande kommen und hoffentlich weiter möglich sein werden.

Unserem traditionsreichen Streit um den Länderfinanzausgleich ist sicher eine gewisse Gemütlichkeit eigen. Die Argumente sind liebe alte Bekannte, manche haben sich im Laufe der Zeit mit anderen Interessen verbandelt, manche verbergen ihr Alter unter aufregendem Make-up und einige haben sich Landestrachten zugelegt. Ein Stück deutsche Provinz. Solche Gemütlichkeit ist Deutschland im heutigen Europa aber nicht mehr gestattet. Auch das zählt zu den dramatischen Veränderungen. Die Funktionsfähigkeit des deutschen Föderalismus ist heute eines der wichtigeren Argumente gegen nationalistischen Separatismus in Europa. Ich hoffe, es gelingt uns heute, diese Dimension auch bei den Einzelthemen im Auge zu behalten.

Im Namen der Herausgeber danke ich allen Referenten, die heute und morgen mit ihren Beiträgen unsere Diskussion bereichern. Und bitte um Einhaltung des Zeitplans.